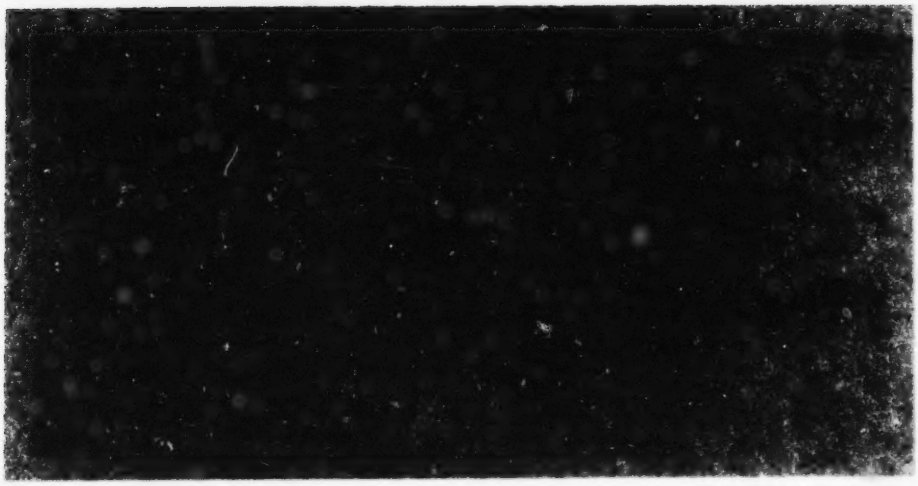
Action Plan for Pension Reform

Building Better Pensions for Canadians

The Honourable Marc Lalonde
Minister of Finance
February 1984

Department of Finance Canada
Ministère des Finances Canada



Preface

The time has now come to build the better pensions to which so much study and debate has been given in recent years. In response to this debate, and most recently, the report of the Parliamentary Task Force on Pension Reform, this paper sets out the government's plan for action to raise the minimum standards of private pension plans and strengthen public pensions. A companion paper puts forward the government's proposals for a fairer, more generous, and more flexible system of tax assistance for retirement saving in private plans.

The public components of the retirement income system must be kept strong and responsive to social needs. To ensure this, Parliament will be asked to approve a $50 increase in the monthly Guaranteed Income Supplement for the single elderly – $25 as of July 1 this year, and a further $25 in December – and to amend the GIS program to guarantee recipients of partial Old Age Security pensions the same minimum income as other Canadians.

If the provinces concur, amendments also will be introduced as soon as possible to strengthen the Canada Pension Plan. These include splitting of pension benefits upon marriage breakdown or when the younger spouse reaches 65, the continuation of survivor benefits on remarriage, and the raising of pensionable earnings to the average industrial wage by January 1987.

All these measures will be of special benefit to women.

A number of more extensive changes in the Canada Pension Plan will be discussed with the provinces later this year. These will include the proposal for a homemaker's pension in the CPP, as suggested by the Parliamentary Task Force. Other Task Force recommendations, such as those concerning survivor and disability benefits, increasing the number of low-earning years that can be omitted in calculating benefits, and CPP financing also will be pursued in these discussions.

Parliament will be asked to amend the federal Pension Benefits Standards Act to improve private plan benefits for the working population, to preserve pension rights, and to improve fairness in the distribution of benefits, especially for women. Time will be needed to allow private plans to make the necessary adjustments. Starting no later than January 1987, the improvements will affect the million members of federally regulated employer-sponsored pension plans in the private and public sectors. It is hoped that the provinces will extend similar improvements to the three-and-a-half million plan members in provincial jurisdiction through adoption of similar legislation.

The improvements in minimum standards will require that inflation protection be provided for future pension credits. Employers will have to vest pension benefit rights

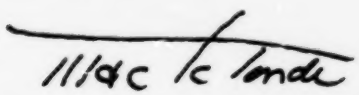
in employees within two years. The improvements will provide for portability of vested pensions. They will assure fair treatment for spouses by splitting benefits upon marriage breakdown and by requiring provision of survivor benefits. They will make membership in pension plans compulsory where plans exist, and provide for disclosure of more information to employees and for employee representation on pension plans.

These amendments, accompanied by similar amendments in the provinces and the proposed changes in tax assistance, should provide Canadians with a solid foundation for a truly effective private pension system.

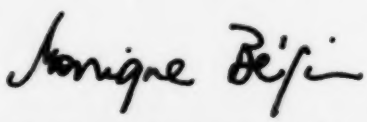
The government's Action Plan for Pension Reform has been formulated to provide significant improvement in the quality of pension coverage while not imposing immediate costs that might damage economic recovery. As the population ages, these improvements will take on added importance in preventing poverty among the elderly and in helping individuals to maintain adequate living standards in retirement.

The government is determined to ensure pension benefits and coverage are sufficiently improved so that all Canadians have adequate retirement income. Accordingly, the government undertakes to monitor closely the reaction of provinces and the private sector to the government's reform proposals, and will be ready to discuss with them the nature and timing of whatever additional steps may be required.

We invite our provincial colleagues, business, labour, women's groups and other interested parties to work with us so that all Canadians can achieve security in retirement.



The Honourable Marc Lalonde
Minister of Finance



The Honourable Monique Bégin
Minister of National Health
and Welfare

Table of Contents

1. Introduction: The Road to Reform 1
   - Why Reform is Needed 1
   - Approach to Reform 2
   - Expansion of Mandatory Pension Plans 3
   - Achieving National Pension Reform 3

2. Raising Minimum Standards of Private Pensions 5
   - Inflation Protection 5
   - Mobility, Vesting and Portability 6
   - Better Pensions for Women 7
   - Compulsory Membership 8
   - Information Disclosure and Employee Rights 9
   - Plan Termination Insurance 9
   - Tax Assistance 9
   - Impact of the Proposals 10

3. Strengthening Public Pension Plans 13
   - Old Age Security and Guaranteed Income Supplement 13
   - The Canada Pension Plan 13

4. A Time to Act 17
   - The Action Plan and Its Impacts 17
   - Conclusion 18

Annex

Technical Note: Financial Impact of Improvements to the Pension Benefits Standards Act 19

Chapter 1

Introduction: The Road to Reform

Canadians have a system of public and private pension plans and individual retirement savings that provides significant benefits to the elderly. It is a retirement income system balanced between public and private pension plans, and between mandatory and voluntary arrangements, built through federal-provincial co-operation, the endeavours of business and labour, and individual initiative.

The system has been intensively studied in the last few years. The focus of much of this effort has been on the adequacy of private arrangements: individual savings plans and employer-sponsored plans and their ability to cope with higher inflation, greater mobility of workers, higher participation of women in the labour force, and changing family structure. Landmarks on this road to reform include the report of the federal Task Force on Retirement Income Policy, published in 1979; the National Pensions Conference in the spring of 1981; and other reports such as those of the royal commissions in Ontario and in Nova Scotia, the Government of British Columbia, the Government of Quebec's study group on pensions, and the Economic Council of Canada's report on pensions. The pension industry, business, labour, women's groups, and the academic community have also made important contributions to understanding the retirement income system and its problems.

Why Reform is Needed

A consensus has emerged that the pension system, while basically sound, has a number of deficiencies. In employer-sponsored plans the following weaknesses were identified:

- Inflation erodes the value of pensions in private plans.
- A significant number of working people are not covered by employer-sponsored plans, or lack the opportunity to accumulate sufficient retirement savings.
- Many members of pension plans ultimately receive little pension income, even after many years of work, because they do not stay in one job long enough to acquire a vested right to pension benefits.
- Even if mobile workers acquire vesting, pensions are generally not portable when an employee changes jobs, and deferred pensions lose their value with inflation.
- Women are affected by the general lack of good survivor benefits. Women in the labour force are not as likely as men to be covered by pension plans.

Nor are public pension programs without flaw. There is widespread agreement on some of the main shortcomings:

- The income for the single elderly provided by the universal Old Age Security (OAS) pension and the income-tested Guaranteed Income Supplement (GIS) is too low relative to the income guaranteed to couples.
- The Canada Pension Plan (CPP) and the parallel Quebec Pension Plan (QPP) have a benefit structure that views spouses as dependants of contributors. This does not accord with contemporary social reality.
- The financing of the Canada and Quebec Pension Plans (C/QPP) has not been placed on a satisfactory long term basis.

More generally, there is a consensus that Canadians lack the information to understand their private and public pension plans and how these plans fit into preparing for retirement.

Approach to Reform

The federal government responded to these problems by putting forward proposals for reform in its Green Paper, *Better Pensions for Canadians*, issued in December 1982. The Green Paper stated three principles for reform:

- Elderly Canadians should be guaranteed a reasonable minimum income.
- The opportunities and arrangements available to Canadians to provide for their retirement should be fair.
- Canadians should be able to avoid serious disruption of their pre-retirement living standards upon retirement.

The Green Paper's proposals were referred to the Parliamentary Task Force on Pension Reform, which assessed Canada's retirement income system and heard testimony from many witnesses. In its report to the House of Commons in Decer ber 1983, the Task Force recommended changes in Old Age Security, the Guaranteed Income Supplement, the Canada and Quebec Pension Plans, employer-sponsored pension plans, and the Income Tax Act. The government has now reviewed the Task Force report and will act on many of its proposals.

The government will introduce legislation to raise the GIS for single pensioners and recipients of partial OAS pensions. Amendments to the Pension Benefits Standards Act (PBSA) will be introduced to strengthen the minimum standards for private pension plans. To promote uniformity in the regulation of employer-sponsored pension plans, the government will discuss its proposals with the provinces as soon as possible. Detailed and comprehensive changes to the Income Tax Act are being proposed to improve the tax assistance available to Canadians to build better pensions.

In addition, there is widespread support for changes in the CPP to extend credit-splitting between spouses, continue survivor benefits on remarriage, and ensure that

pensionable earnings reach the level of the average industrial wage within three years. The government will introduce legislation as soon as the necessary agreement is reached with the provinces.

Task Force proposals to change CPP survivor and disability benefits and CPP financing, and to introduce a homemaker's pension are important changes. Time is needed for governments to assess these proposals and alternatives, which are complex and could be costly. The federal government intends to start discussions with the provinces later this year on these and other outstanding CPP issues.

Expansion of Mandatory Pension Plans

When the Canada and Quebec Pension Plans were established, they were not designed to guarantee, in combination with OAS, that every Canadian would be able to maintain his or her pre-retirement living standard upon retirement. A gap was left to be filled by employer-sponsored pension plans and individual savings. A major question posed by the Green Paper was whether the gap should be narrowed by expanding mandatory pension arrangements, or whether it was sufficient to improve the opportunities for voluntary saving. The government continues to believe an appropriate balance between mandatory and voluntary arrangements must be maintained – a balance in which employer-sponsored pension plans and individual savings continue to play an essential role.

The improvements proposed in the action plan will go a significant way towards eliminating the shortcomings of the present system. The government believes that reform of the employer-sponsored pension system, together with changes in public pension plans and fairer, more generous, and more flexible tax assistance, should build much better pensions for Canadians.

The government is determined to ensure pension benefits and coverage are sufficiently improved so that all Canadians have adequate retirement income. Accordingly, the government undertakes to monitor closely the reaction of provinces and the private sector to the proposals for pension reform presented in the budget, and it will be ready to discuss with them the nature and timing of whatever additional steps may be required.

Achieving National Pension Reform

Responsibility for the pension system rests jointly with the federal and provincial governments. Legislation governing family law and property rights falls within provincial jurisdiction. Provinces regulate more than 14,000 employer-sponsored pension plans covering three-and-a-half million members. The federal government regulates more than 600 employer-sponsored plans covering 400,000 public servants and 600,000 private plan members. It is also responsible for the Old Age Security pension, the Guaranteed Income Supplement, and the Income Tax Act. Responsibility for the CPP is shared between the federal and provincial governments. Changes to

the CPP require the approval of two-thirds of the provinces with two-thirds of the population, and Quebec controls the parallel QPP.

Pension reform must be taken up by all governments if the benefits are to extend uniformly to all Canadians. The federal government will promote this by discussing with the provinces changes in pension standards and in the CPP. The government, however, will act on matters within federal jurisdiction by bringing forward legislation on the GIS, the standards for employer-sponsored pension plans in federal jurisdiction, and the Income Tax Act. The government will ask Parliament to make changes in the CPP as soon as provinces give the necessary approval.

Chapter 2

Raising Minimum Standards of Private Pensions

Significant reforms of minimum standards for private pension arrangements will be submitted to Parliament as amendments to the federal Pension Benefits Standards Act. To promote uniformity of regulation across Canada, the government will consult provincial governments beforehand.

The new PBSA standards will increase retirement income and distribute it more fairly. They will also require changes in the benefit structure of most pension plans and significant changes in administrative practices. Plan sponsors and members will need time to determine the best way to absorb the increases in costs. Having the changes come into effect no later than January 1, 1987 will allow sufficient time for adjustment.

Inflation Protection

The key to improving the minimum standards for employer-sponsored pension plans lies in the requirement for a reasonable degree of inflation protection. Earlier vesting, survivor benefits, and other improvements will mean little if there is no inflation protection because, even at moderate rates of inflation, the purchasing power of pensions and deferred pensions can be eroded seriously over time.

Much of the criticism of private plans in recent years has concerned the lack of adequate protection from inflation. Representatives of the private sector have pointed out that many plan sponsors are now providing significant protection to pensioners through occasional increases in their benefits. A number of larger employers increase benefits yearly, on average by about 40 per cent of the change in the consumer price index (CPI). Inflation protection throughout the system, however, is inadequate and uneven.

The proposed PBSA amendments will apply to defined-benefit plans, where the pension equals a specified amount. They will require future pensions and deferred pensions, earned after the effective date of the legislation, to be adjusted annually by 60 per cent of the change in the CPI. The maximum annual adjustment will be 8 per cent. These provisions will also apply to annuities purchased from money-purchase plans, where the pension is equal to the benefit that can be purchased with the accumulated funds. Plan sponsors or insurers who, in the judgement of the Superintendent of Insurance, provide equivalent or better inflation protection through a different formula will be permitted to use it even if differences in protection occur in

single years. Some plan sponsors, for example, use an excess-interest formula for ad hoc adjustments and may wish to incorporate it into their plan's terms and conditions.

The Task Force concluded that future pensions and deferred pensions should be increased annually by the change in the CPI less 2.5 per cent, but subject to the lesser of two limits. One limit would be a financial indicator based on the annual return of a portfolio of typical financial investments. The other would be an indicator of the economy's ability to pay. The limits, however, were not fully specified and required more developmental work. The government chose its proposal because it was a simpler solution that could be implemented without further exhaustive study.

The government does not propose plan sponsors be required to adjust benefits already earned, or now being paid, for future inflation. The Task Force recommended that inflation protection measures not be retroactive. The government agrees, but strongly urges plan sponsors to provide increases to pensioners and those with deferred pensions wherever financial circumstances permit.

Mobility, Vesting and Portability

A mobile labour force is essential to Canada's economic growth and requires that contributions to pension plans go towards achieving reasonable retirement income. A pension system that allows credits to be moved when an employee goes to a new employer will facilitate labour mobility and contribute to personal well-being. To achieve these objectives, the government will introduce the following changes to the PBSA:

- Employees will have a right to benefits arising from the employer's contributions as well as their own after two years of participation in the plan. That is, the benefit from the employer's contributions will be vested at that time. The vested benefits will be locked in until retirement. These provisions will apply only to benefits earned after the effective date of the legislation. The improved vesting is superior to the present standard which requires vesting only if the employee has 10 years of service and has reached age 45.

- Employees with vested benefits will be given the following choices when leaving an employer before retirement:

  i) They may transfer the value of vested benefits, as a lump sum, to a locked-in Registered Pension Account (RPA), described in the companion budget paper on *Improved Tax Assistance for Retirement Saving*, or to the new employer's plan if that employer is willing.

  ii) They may leave pension entitlements with the former employer as an indexed deferred benefit which will be available upon retirement.

  iii) They may transfer their own contributions plus interest to an RPA while leaving an indexed, partial, deferred pension with the former employer.

  If the pension plan of the former employer is not fully funded, the lump sum referred to in option (i) would be suitably adjusted. This adjustment is required

to prevent the lump sum transferred from exceeding the reserves held in respect of the employee. If there were no adjustment, employees who change jobs could be favoured over workers who remain. The adjusted lump sum that can be transferred is called the "termination value" of the pension.

In the case of employees with pensions below a minimum termination value, for example $2,000, employers would have the right to require employees to take option (i) in order to avoid the problem of administering a large number of very small deferred pensions. If this right is exercised by the employer, however, there would be no reduction in the lump sum transferred by the employee even if the plan were not fully funded.

Funds transferred into RPAs from federally regulated pension plans will generally be subject to the same standards as money-purchase pension plans under the PBSA. In particular, the proposed standards for locking-in, survivor benefits, equal benefits for men and women, and inflation protection will be enforced.

- Plan sponsors will be required to pay interest, at a minimum rate to be based on a formula set by regulation, on accumulated contributions of terminating members of defined-benefit plans. For example, plans could be required to pay interest equal to the interest on non-chequing accounts or on some portfolio of long-term bonds. The formula selected will ensure employees a return on their contributions comparable to the return on other forms of savings. No minimum interest is required at present.

- Pension plan administrators will be required to notify the CPP administration if deferred pensions are not claimed within six months of the normal retirement age. The CPP administration will then attempt to find the potential claimant and suggest that he or she contact the former employer. This procedure is likely to be as effective as a central register that would keep track of both deferred pensioners and their former employers. It will be less of a burden, however, on employers and the CPP administration.

The Task Force would also have required employers to contribute a minimum of 50 per cent of vested benefits, but only at retirement. This proposal would have little practical effect, however, in raising pension income and would place an unnecessary compliance burden on plan sponsors and administrators. Hence, the government will not be acting on it.

Better Pensions for Women

To improve the pensions of women, the government will introduce a number of amendments to the PBSA.

- Survivor benefits will no longer be cut off if the recipient remarries.

- Post-retirement survivor benefits will be required in the form of a joint-and-last survivor annuity. That is, retirement pensions from defined-benefit plans and life

annuities derived from money-purchase plans will be continued at least at the 60-per-cent level after the death of either spouse unless there is a mutual agreement on some other form of payment. Currently, many pension plans do not provide survivor pensions. None is required under most pension standards acts.

- Pre-retirement survivor benefits will be required. These benefits will be equal to the lump sum that the deceased would have received if he or she switched employers (the termination value), up to a maximum of the value of an immediate 60-per-cent survivor pension. This means that younger survivors (typically those under age 60) will be given a lump sum which could be left in the plan or transferred to an RPA. Older survivors will receive an immediate survivor pension or its equivalent. If plan sponsors now offer a survivor pension, the survivor could choose such a pension instead of taking the termination value as a lump sum. Equivalent insurance coverage could be used by the employer to meet the requirement for survivor benefits in the pension plan.

  This change differs from the Task Force recommendation that the spouse of a plan member who died before retirement receive the full termination value of the deceased's pension. That would create an inequity between a survivor whose spouse died immediately before retirement and a survivor whose spouse died after retirement, who would receive a 60-per-cent pension.

- Pension credits and pensions already being paid will be split equally between spouses upon marriage breakdown, unless the courts or the parties themselves determine otherwise. Marriage breakdown, under the PBSA, would be as defined for purposes of the CPP: divorce, separation of sufficient length, and the dissolution of a common law relationship. The plan sponsor will not be involved in determining the appropriate split or be subjected to increased liabilities.

- Pension benefits will be equal for male and female employees retiring in identical circumstances. The Canadian Human Rights Act already prohibits unequal benefits. Moreover, defined-benefit employer-sponsored pension plans, covering 94 per cent of plan members, and the public pension programs do not differentiate between men and women in retirement benefits. The government endorses this principle but appreciates the broad implications for money-purchase pension plans, individual savings plans, and certain aspects of defined-benefit pension plans. The government therefore will create an advisory committee, with expert and broad public representation, to recommend on the best way to implement the proposal.

Compulsory Membership

To meet the widespread concern that coverage by employer-sponsored pension plans is inadequate, plan membership will be made compulsory for full-time and part-time employees where pension plans exist for a particular occupational group. Regular part-time employees could no longer be excluded because of their part-time status.

- Full-time employees in the covered occupational group with at least one year of service will be required to join the pension plan at age 25. Present workers who had previously chosen not to join will again have the choice.

- Regular part-time employees in the covered occupational group with at least three years of service will be required to join the pension plan at age 25, provided they work at least 50 per cent of the normal work period. Present part-time employees who already meet these requirements also will be given the option of joining the plan.

Information Disclosure and Employee Rights

The PBSA will require the disclosure of information on accrued benefits and accumulated contributions each year to members of plans and their spouses. Employees also will have ready access to actuarial and financial information on their plans. The information on an individual's benefits and the financial status of the pension plan will have to be readily available to the authorized agents of the plan member or the spouse. Financial data also will have to be made available to bargaining agents. Many Canadians are concerned that their knowledge of public and private plans is insufficient; the new disclosure rules with help them.

Active participation in the plan also would increase the information available to members. The PBSA will require representation of plan members on an advisory committee if requested by a majority. To prevent an excessive burden on small employers, this provision only will apply to enterprises with over 300 employees.

Plan Termination Insurance

The Green Paper raised the possible need for plan termination insurance because of the reduction in financial flexibility of many plan sponsors owing to pension reform. The government has concluded that termination insurance is not required at this time.

Tax Assistance

The government has proposed in a companion budget paper a system of *Improved Tax Assistance for Retirement Saving*. Improvements and benefits may be summarized as follows:

- The limit on deductible contributions to retirement savings plans made by or on behalf of a contributor will be 18 per cent of earnings up to an increased annual maximum.

- Carry-forward of unused deduction entitlement from year to year will provide a career base for pension and retirement saving. The combination of higher deduction ceilings and the new carry-forward provision will entitle all contributors to make greater contributions on a lifetime basis.

- Equivalent access to tax assistance will be provided regardless of the type of retirement-savings vehicle used.

- The indexing of deduction and pension benefit limits to the average industrial wage will make the system self-adjusting in the face of inflation and growth in the average standard of living.

- Introduction of the RPA – the individual Registered Pension Account to which employers can make locked-in contributions – will accommodate the administrative needs of small business and the pension-portability needs of mobile workers.

- The new system will simplify pension planning and administration.

- Both the number of Canadians covered, and the amount of retirement income generated, can be expected to increase as a result of the combination of these new features.

This improved tax assistance will be of particular benefit to two groups which pension reform studies have identified as having low pension coverage. The new system will allow the self-employed, and workers with fluctuating incomes, women in particular, to set aside sufficient tax-assisted savings to maintain living standards in retirement.

Impact of the Proposals

Pension income from private sector employer-sponsored plans could increase in aggregate by up to an estimated 20 to 25 per cent in the long run, depending upon what adjustments plan sponsors and members make to existing benefits. Pension income from employer-sponsored plans in the public sector would increase by a smaller proportion. When both sectors are combined, pension income could increase by 15 to 20 per cent. The higher benefits would be distributed more fairly.

All plan members will benefit from the inflation protection of benefits earned in the future. Workers will no longer lose a significant proportion of their benefits on changing employers. At retirement, mobile workers will have higher retirement pensions. In particular, women can expect to benefit from the proposed changes. Inflation protection is clearly important to women because on average they live longer. Improved vesting and portability will benefit women because they tend to have greater job mobility than men. Female members of money-purchase plans will benefit from equalizing monthly benefits of men and women. Finally, women will benefit from the requirement for pre-retirement and post-retirement survivor benefits, and the splitting of pension credits upon marriage breakdown.

About one million Canadians are members of federally regulated pension plans; an additional three-and-a-half million belong to provincially regulated plans. The impact of the changes will clearly be much greater if provinces adopt similar standards in their pension standards acts. In its discussions with the provinces, the government will stress the benefits all Canadians can derive from the existence of a uniformly regulated pension system which provides better protection for women, mobile workers, spouses and survivors of pension plan members, and pensioners.

Higher minimum pension standards will result in cost increases for employer-sponsored pension plans. The nature and extent of these increases are difficult to

assess because of the variation in provisions in the more than 14,000 pension plans in federal and provincial jurisdiction. An approximate costing exercise has been carried out, based on the methodology used in the government's Green Paper and the *Cost Study* of the Business Committee on Pension Policy. The results are reported in a technical note attached to this paper. They suggest that the reforms could increase the long-run cost of all plans, taken together, by 1.1 to 1.5 per cent of payroll covered.

Pension cost increases can lead to several adjustments with regard to the nature and extent of pension benefit packages, and the sharing of costs between employers and employees. None of the possible adjustments by plan members and sponsors to offset cost increases have been taken into account in estimating the cost of the reform proposals. The cost estimates may therefore be overstated for pension plans as a whole. As well, no conclusion has been drawn regarding who will absorb the cost increases — the plan sponsor or the plan member — so costs are expressed as the total applicable to both employer and employee.

The amendments to the PBSA are not required to take effect until January 1, 1987. This will provide adequate opportunity for plan members and sponsors affected to consider the most appropriate way of adjusting to the higher minimum standards, and will not impose additional economic burdens on employers and employees until the economy is stronger.

Chapter 3

Strengthening Public Pension Plans

Indexing public pensions has kept them in line with increases in the cost of living during recent inflationary times. A number of specific improvements have been suggested, however, to enrich the universal OAS pension and the income-tested GIS, and to strengthen and improve the CPP. These changes will complement the reforms in minimum standards for employer-sponsored pension plans and help maintain a retirement income system balanced between public and private plans.

Old Age Security and Guaranteed Income Supplement

The government will raise the GIS rate for the single elderly and one-pensioner couples from its current level of $265.60 per month by $50 a month in two stages: $25 beginning July 1, 1984 and a further $25 beginning December 1, 1984. This raises the guaranteed income for elderly single individuals to more than 60 per cent of the rate of couples, as recommended by many business, labour, and women's groups. About 750,000 pensioners, three-quarters of whom are women, will benefit. The cost will be about $250 million in 1984-85, and about $460 million in subsequent years.

The government will also amend the GIS program to ensure the same guaranteed minimum income for all OAS recipients. Pensioners with partial OAS benefits, primarily immigrant Canadians, will not have retirement incomes lower than the minimum income guaranteed to other elderly Canadians. This eliminates the potential adverse consequences of partial pensions that could have emerged as a result of the new OAS residence requirements. These new requirements were introduced in 1977 to simplify the rules, to remove inequities in the way OAS pensions were earned, to avoid the problems of all-or-nothing rules, and to integrate the OAS with pensions from other countries under international social security agreements.

Under the proposed amendment, pensioners will be eligible for additional GIS benefits to make up any shortfall from a full OAS pension. Initially, 3,000 pensioners will benefit from this change, rising to 25,000 pensioners by the end of the decade.

The Canada Pension Plan

There is widespread public support for a number of changes to the CPP which will give fairer treatment to spouses and ensure that the target level for covered earnings is reached, without seriously affecting CPP financing. Parliament will be asked to enact these amendments as soon as the requisite provincial approval is received. Dur-

ing discussions with the provinces, the government will urge Quebec to make parallel changes to the QPP. The changes that are being proposed are as follows:

- Survivor benefits will no longer be terminated on remarriage.

- Pension credits earned during a marriage will be split fifty-fifty on marriage breakdown, unless this right is waived by both spouses in writing. The current provision for credit-splitting on divorce will be extended to separations of the period specified in the Divorce Act as proof of marriage breakdown, and to breakdown of common-law relationships. New adminstrative procedures will be introduced so that parties to a divorce will be notified of the right to split pension credits. Credit-splitting will occur upon receipt of the subsequent application.

  These changes will ensure that spouses can receive their fair share of CPP benefits.

- Fifty-fifty credit-splitting will also become automatic when the younger spouse reaches 65. Each partner will have retirement benefits in his or her own right in recognition of their contribution to the marriage.

- The formula for increasing the year's maximum pensionable earnings will be amended to ensure that it will reach the level of the average industrial wage by January 1, 1987. The existing formula will probably achieve this target by that date, but this proposal will guarantee that it does so.

Later this year the Department of National Health and Welfare will begin sending CPP contributors periodic statements on benefits earned and accumulated contributions, and also a description of the Canada Pension Plan. Additional information on other aspects of the pension system will be included. Many Canadians now criticize the lack of information about their pension system. Together with the new information-disclosure provisions in the federal Pension Benefits Standards Act, these CPP statements will help contributors to plan better for retirement.

The planned improvements in maximum pensionable earnings, survivor benefits, and credit-splitting will have only minor implications for CPP expenditures in the short run. In the long run, these proposals would increase expenditures by about 0.15 per cent of contributory earnings.

The Parliamentary Task Force recommended a major restructuring of CPP benefits for spouses, including the introduction of a homemaker's pension, improvements in disability benefits, an increase in the period of low earnings that can be omitted in calculating benefits, and greater flexibility in the eligible age for benefits. These proposals are complex and require further discussion with the provinces and other interested groups before action can be taken.

The government is particularly interested in pursuing discussions about the Task Force's proposal for a homemaker's pension, since provision of retirement income for women, including homemakers, is vital. The Green Paper suggested a combination of credit-splitting and survivor benefits. The Task Force proposed a different mix of

credit-splitting, smaller increases in survivor benefits, and the introduction of a homemaker's pension.

All these proposed changes in CPP benefits will be discussed with the provinces starting later this year.

Finally, the government will also open discussions with the provinces on the issue of raising contributions to pay for the current CPP benefit level and any future improvements. The Green Paper indicated that expenditures on benefits already promised under the C/QPP are forecast to increase from 3.6 per cent of contributory earnings to about 6 per cent at the turn of the century, and to 8 to 10 per cent 40 years from now. Although the contribution rate could be left at 3.6 per cent for about 20 years, earlier increases may be desirable even if they are not essential to pay for current benefits. This would reduce the impact of relatively steep increases at the end of the century. The government will work with the provinces to develop an appropriate schedule of contribution rates, with particular attention paid to the Task Force's proposal for pay-as-you-go financing for the current plan and recognizing the full cost of any benefit increases. The government will also pursue the question of providing access to CPP funds by the Governments of Yukon and the Northwest Territories.

Chapter 4

A Time to Act

The time has come to act on pension reform. Extensive consultations have taken place in the last few years on the direction reform should take, ending with the report of the Parliamentary Task Force in December 1983. Reform can now move forward to the legislative phase on the basis of a broad consensus on many issues.

The Action Plan and Its Impacts

There is widespread agreement that the pension system is basically sound but a number of improvements are required. Inadequate incomes are too common among the single elderly. Employer-sponsored pension plans should be available to more Canadians. Even present plan members can often receive little pension income because of poor vesting, lack of portability, and insufficient protection from the effects of inflation. Women, in particular, are adversely affected by these shortcomings, and by the lack of adequate survivor benefits and credit-splitting.

The comprehensive set of reforms described in this paper provides for action to correct these problems in federal jurisdiction. It also proposes joint action with the provinces at an early date in matters of shared jurisdiction. As a first priority, the GIS will be increased for the single elderly by $50 a month and benefits raised for the recipients of partial OAS pensions. The federal PBSA will be amended to require inflation protection for future pensions, better protection for workers who change employers, and better pension protection for women. Coverage of employer-sponsored plans will be enhanced by provision in the PBSA for compulsory membership and by improved tax assistance. To promote uniformity in pension standards for all Canadians under both federal and provincial pension standards acts, the provincial governments will be asked to adopt similar amendments. For the CPP, the government will ask Parliament to extend credit-splitting, end the practice of stopping survivor benefits upon remarriage, and ensure that pensionable earnings increase to the level of average wages. These changes are widely supported and the provinces are expected to approve them in the near future.

Other changes in the CPP also will be pursued in federal-provincial discussions beginning later this year. On the agenda will be changes in the structure of CPP benefits for spouses, including the possibility of a homemaker's pension, the period of low earnings that can be dropped from the benefit calculation, disability benefits, the age of eligibility for retirement benefits, and contribution rates.

The government's Action Plan for Pension Reform will benefit virtually all Canadians. Retirement income for many pensioners and survivors will increase. The benefits

will be distributed more equitably, since pension income will increase for pensioners who belong to plans that do not now adequately protect benefits from inflation, workers who change jobs frequently, spouses of pension plan contributors (particularly survivors), and part-time workers.

The introduction of the Registered Pension Account and fairer, more generous, and more flexible limits on tax assistance will help many more individuals and couples to save for retirement. The self-employed and those with fluctuating incomes, especially those who drop out of the labour force for a time, will be able to derive particular benefit.

Women can expect to gain from the changes in the PBSA and tax assistance, as well as through the splitting of CPP and QPP credits. The additional improvements proposed for the CPP to better protect spouses will help women further.

Along with the benefits, the effect of pension reform on the economy must be considered. The main short-run impact will come from the additional annual contributions that could be required to employer-sponsored pension plans. This impact will be manageable and not disrupt economic growth and expansion. The potential increase in long-term costs would represent no more than one per cent of the total labour income in the economy and less than one-half of one per cent of gross national product. In the longer term, increased contributions to pension plans could promote economic expansion in a modest way by increasing savings available for private investment. In addition, earlier vesting and portability could stimulate mobility, facilitating a better matching of workers and jobs.

Conclusion

The Action Plan for Pension Reform is a balanced package designed to improve public pension plans while ensuring that employer-sponsored plans and voluntary individual savings continue to be a vital part of the Canadian retirement income system. The proposed changes are practical and affordable and will help achieve broader pension coverage of the working population. Additional measures will be considered if necessary to ensure that all Canadians have adequate retirement income. The action plan represents a strong and responsible follow-up to the years of study and assessment that have been devoted to the pension system. It is time to begin building better pensions for Canadians.

Annex

Technical Note: Financial Impact of Improvements to the Pension Benefits Standards Act

The best way to determine the financial implications of the proposed pension improvements would be to estimate the cost impacts for each of more than 600 plans subject to the federal PBSA and more than 14,000 plans in provincial jurisdiction, using suitable assumptions and methods in accordance with normal professional practice. This is precluded however, and it has been necessary to use aggregates and averages which cannot perfectly match the variety in basic benefit formulas, contribution requirements, and characteristics of the covered employees.

To enable estimates to be made for the approximately 14,000 private sector pension plans, a model consisting of typical pension plans was created, using averages based on Statistics Canada data, for each of the five major types of plan. The five typical plans were costed in accordance with normal actuarial methods, assuming the pre-reform and post-reform standards. The difference in costs between the two represents the long term cost of all the pension reform proposals. The same general approach to estimating costs was used in the Green Paper and the *Cost Study* of the Business Committee on Pension Policy (BCPP).

The estimated long-run costs and the potential cost increases shown below are meant to be representative of the costs that plan members and sponsors face. However, the use of five typical plans, rather than 14,000 plans each with its own unique features, means that particular plans may not have the precise increase shown. Moreover, the distinction between short-run contributions and long-term average costs means that the impact on any particular employer's cash flow or the employees' contributions may not be comparable to the cost estimates given. This is especially true for plans with partial inflation protection that was not pre-funded.

There are many plan sponsors who make inflation adjustments from general corporate cash flow, while others fund them from within the plan. Still others make no adjustment to pensions for inflation. Since the major cost increases of the reform proposals will stem from better inflation protection, the increases faced by a plan sponsor will very much depend on the amount of inflation protection already provided in the pension plan itself.

In addition, sponsors have flexibility in how contributions – the amounts placed in the pension fund in particular years – are set to meet pension plan costs. For example, if the fund has high investment returns in a particular year, contributions can be lower, although the actual commitments will not have changed. In other cases, an employer may increase or decrease the speed at which plan assets are built up; the change in contributions does not correspond to a change in cost. As well, the effects

of pension reform on the contributions required for pension plans in the short run can differ substantially from the long-term cost increases. For instance, if a plan sponsor had been providing periodic increases to benefits on a pay-as-you-go basis, putting this practice on a fully funded basis could increase the level of contributions. Over a period, however, total contributions must correspond to commitments.

Two sets of costs for each type of pension plan (as represented by the typical plan) were estimated according to the current terms and conditions – one assuming that the pension benefits were already improved each year to provide partial inflation protection, and one where no increases were provided. This procedure calls for the use of an actuarial model, actuarial and economic assumptions, and employee group characteristics. To show the sensitivity of the cost increases to the underlying economic assumptions, particularly the long-run rate of inflation, two sets of estimates were developed, one using the long-term economic assumptions from the Green Paper (3-per-cent inflation, 5-per-cent growth in wages, 6.5-per-cent return on pension investments), the other using the economic assumptions from the BCPP cost study (6-per-cent inflation, 7.5-per-cent growth in wages, 8.5-per-cent return on pension investments). Cost increases are not highly sensitive to the particular choice of actuarial methods or assumptions.

Combined employer and employee costs, as a percentage of payroll, are shown in Table 1 for the five typical plans.

Table 1

Pre-Reform, Long-Run Costs of Pension Plans in the Private Sector as a Percentage of Covered Payroll[1]

Pension plan type	Costs based on Green Paper assumptions		Costs based on BCPP assumptions	
	No ad hoc indexing	Partial ad hoc indexing	No ad hoc indexing	Partial ad hoc indexing
	(per cent)			
Money purchase	7.3	7.3	7.6	7.6
Defined benefit:				
Flat benefit[2]	2.4	3.6	1.9	3.3
Career average[2]	5.7	8.0	4.6	7.5
Final or best average				
Contributory	7.8	8.4	6.9	8.0
Non-contributory	5.4	5.9	4.7	5.5
All plans combined	4.9	6.0	4.2	5.7

[1] The basic methodology is described in Background Note No. 2 to *Better Pensions for Canadians*, "Costs of Reforms of Employer-Sponsored Pensions Plans".

[2] Partial indexing includes updating pension credits of active members by 70 per cent of the change in average wages.

The table shows that the long-run costs of the five typical plans vary considerably, from 1.9 per cent for unadjusted flat benefit plans (using BCPP economic assumptions) to 8.4 per cent of covered earnings for contributory final or best average plans with some inflation protection (using Green Paper economic assumptions). The table also shows that providing inflation protection can raise long-run costs significantly. For example, using the BCPP economic assumptions, costs of contributory final or best average plans would typically be 6.9 per cent of covered earnings if there were no indexing and 8.0 per cent with partial indexing. In addition, the table shows that the BCPP economic assumptions have the effect of lowering costs in comparison to the Green Paper economic assumptions – in large measure because higher rates of inflation and interest are assumed, which reduce the plan sponsor's costs.

Estimates were subsequently made of the costs associated with implementing the PBSA changes, assuming no adjustments in basic benefits would result from the reaction of plan members and sponsors to pension reform. The maximum potential increase in costs attributable to the proposals are thus the post-reform costs less the pre-reform costs shown above, assuming first that plans do not provide any indexing and second that they provide partial inflation protection. The increases are shown in Table 2 for typical plans.

Table 2

Increases in Long-Run Costs of Pension Plans in the Private Sector Owing to the Reform Proposals, as a Percentage of Covered Payroll

Pension plan type	Increases based on Green Paper assumptions		Increases based on BCPP assumptions	
	No ad hoc indexing	Partial ad hoc indexing	No ad hoc indexing	Partial ad hoc indexing
	(per cent)			
Money purchase	0.5	0.5	0.4	0.4
Defined benefit:				
Flat benefit	0.8	0.9	1.0	1.1
Career average	1.2	1.3	1.5	1.8
Final or best average				
Contributory	1.8	1.4	2.6	1.9
Non-contributory	1.9	1.6	2.5	2.0
All plans combined	1.2	1.1	1.5	1.4

Table 2 shows that improvements to employer-sponsored pension plans could increase costs for all private sector plans combined by 1.1 to 1.5 per cent of payroll. There is, however, a wide range of cost increases for defined-benefit pension plans: from 0.8 per cent of payroll for an unadjusted flat benefit plan (using Green Paper economic assumptions) to 2.6 per cent of covered earnings for a contributory final average plan (using BCPP economic assumptions). In addition, the table shows that

the BCPP assumptions are associated with higher cost increases than the Green Paper's, primarily because the higher interest rate associated with higher inflation lowers the cost of providing benefits. Finally, the table shows that caution must be exercised in distinguishing between absolute and relative cost increases. For instance, using BCPP assumptions, pension reform could raise the costs of unadjusted flat benefit plans by 53 per cent, but this would represent 1.0 per cent of payroll.

Estimated cost increases in the case of flat benefit and career average plans are marginally greater for plans with partial indexing than for plans without such indexing. This results from two factors. It has been assumed that plan sponsors who indexed their plans before reform would again exceed minimum standards after reform. A higher post-reform indexing factor (70 per cent of CPI) therefore has been used. In the case where no indexing took place before reform, the statutory 60 per cent of CPI has been assumed after reform. In addition, it has been assumed that plan sponsors increase the benefits for active members in the partial indexing case. This leads to larger basic benefits to be indexed, as compared to the case of no indexing.

Finally, it should be noted that the above estimates do not reflect potential cost increases resulting from the new compulsory membership requirements. Particularly in certain industries, the per cent increases in pension costs in relation to payroll could differ significantly from those shown above because the larger contribution requirements will be applied to a larger payroll base.

Plan d'action pour la réforme des pensions

Des pensions plus accessibles aux Canadiens

Ministère des Finances Canada
Department of Finance Canada

L'honorable Marc Lalonde
Ministre des Finances
Février 1984

Avant-propos

Le temps est maintenant venu d'améliorer le système de pensions, qui a fait l'objet de bien des études et des débats, ces dernières années. En réponse à ce débat et, tout dernièrement, au rapport du Groupe de travail parlementaire sur la réforme des pensions, ce document expose le Plan d'action du gouvernement afin de relever les normes minimales des régimes privés de pensions et de renforcer les pensions publiques. Un document d'accompagnement présente les propositions du gouvernement pour un système plus équitable, plus généreux et plus souple d'aide fiscale à l'épargne-retraite dans les régimes privés.

Il faut que les éléments publics du système de revenu de retraite restent vigoureux et réceptifs aux besoins sociaux. À cette fin, nous demanderons au Parlement d'approuver une hausse de **$50** par mois du supplément de revenu garanti (SRG) pour les personnes âgées vivant seules – **$25** le 1er juillet prochain et encore **$25** en décembre – et de modifier le SRG pour garantir aux bénéficiaires d'une pension partielle de sécurité de la vieillesse le même revenu minimum qu'aux autres Canadiens.

Si les provinces y consentent, des changements seront également apportés dès que possible pour renforcer le Régime de pensions du Canada (RPC). Mentionnons le partage des prestations de pension en cas de rupture du mariage ou quand l'un des conjoints arrive à 65 ans, le maintien des prestations de survivant en cas de remariage et le relèvement des gains ouvrant droit à pension au niveau du salaire moyen dans l'industrie d'ici janvier 1987.

Toutes ces mesures bénéficieront particulièrement aux femmes.

Un certain nombre de modifications plus importantes du RPC seront discutées avec les provinces cette année, notamment la possibilité d'une pension de personne au foyer, comme proposé par le Groupe de travail parlementaire. D'autres recommandations du Groupe de travail, telles que celles relatives aux prestations de survivant et d'invalidité, à la hausse du nombre d'années de faibles gains pouvant être omises dans le calcul des prestations et au financement du RPC, seront également abordées dans ces discussions.

Nous demanderons au Parlement de modifier la *Loi sur les normes des prestations de pension* afin d'améliorer les prestations des régimes privés destinées aux travailleurs canadiens, de préserver les droits de pension et d'assurer une répartition plus équitable des prestations, en particulier pour les femmes. Il faudra un certain temps aux régimes privés pour s'adapter. À partir de janvier 1987 au plus tard, ces améliorations bénéficieront à un million de participants à des régimes de retraite d'employeur assujettis à la réglementation fédérale, dans les secteurs privé et public. On espère que les provinces apporteront des améliorations analogues au profit des trois millions et demi de participants à des régimes de compétence provinciale.

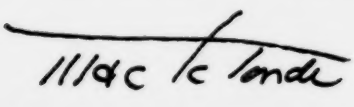
Les améliorations des normes minimales assureront la protection des droits futurs de pension contre l'inflation. Les droits de pension devront être dévolus aux employés dans les deux ans. Les mesures proposées assureront la transférabilité des pensions dévolues. Le nouveau régime sera plus équitable pour les conjoints grâce au partage des prestations en cas de rupture du mariage et à l'obligation d'offrir des prestations de survivant. Les améliorations rendront obligatoire la participation aux régimes de pension lorsqu'ils existent et assureront une meilleure information et une meilleure représentation des employés.

Ces modifications, jointes à des mesures analogues au niveau provincial et à l'amélioration proposée de l'aide fiscale, devraient donner aux Canadiens des fondations solides pour édifier un système privé de pensions vraiment efficace.

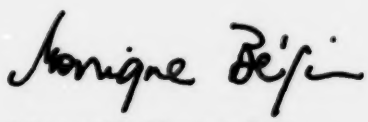
Le Plan d'action du gouvernement pour la réforme des pensions améliorera sensiblement la qualité de la protection en matière de pensions, sans imposer des coûts immédiats qui risqueraient de compromettre la reprise économique. À mesure que la population vieillira, ces améliorations prendront une importance croissante en évitant la pauvreté chez les personnes âgées et en aidant les citoyens à maintenir un niveau de vie convenable à la retraite.

Le gouvernement est résolu à assurer une amélioration des prestations et du champ des pensions suffisante pour que tous les Canadiens aient un revenu de retraite adéquat. Il s'engage donc à suivre de près la réaction des provinces et du secteur privé aux propositions de réforme des pensions et est disposé à examiner avec eux la nature et le calendrier d'application de toute autre mesure qui pourrait être nécessaire.

Nous invitons nos collègues des provinces, le monde du travail, les milieux d'affaires, les groupes féminins et tous les autres intéressés à se joindre à nos efforts pour assurer aux Canadiens la sécurité qu'ils méritent à leur retraite.



L'honorable Marc Lalonde
ministre des Finances



L'honorable Monique Bégin
ministre de la Santé nationale
et du Bien-être social

Table des matières

1. Introduction: La voie de la réforme 1
   - Nécessité d'une réforme 1
   - Approche de la réforme 2
   - Extension des régimes obligatoires de retraite 3
   - Mise en œuvre de la réforme nationale des pensions 4

2. Relèvement des normes minimales de pensions privées 5
   - Protection contre l'inflation 5
   - Mobilité, dévolution et transférabilité 6
   - De meilleures pensions pour les femmes 8
   - Participation obligatoire 9
   - Information et droits des employés 9
   - Assurance contre la cessation des régimes 10
   - Aide fiscale 10
   - Incidence des propositions 11

3. Renforcement des régimes publics de pensions 13
   - Sécurité de la vieillesse et Supplément de revenu garanti 13
   - Régime de pensions du Canada 14

4. Le moment d'agir 17
   - Le Plan d'action et ses effets 17
   - Conclusion 18

Annexe

- Note technique: Répercussions financières des améliorations de la *Loi sur les normes des prestations de pension* 19

Chapitre 1

Introduction: La voie de la réforme

Les Canadiens ont un système de régimes publics et privés de pensions ainsi que d'épargne-retraite individuelle qui fournit aux personnes âgées des prestations appréciables. Ce système de revenu de retraite représente un équilibre entre les régimes publics et privés de pensions ainsi qu'entre les mécanismes obligatoires et volontaires, un équilibre obtenu grâce à la coopération fédérale-provinciale, aux efforts des employeurs et des employés, et à l'initiative personnelle.

Ces dernières années, le système à fait l'objet d'études approfondies. Celles-ci ont porté surtout sur la suffisance des mécanismes privés de retraite: les régimes individuels d'épargne et les régimes d'employeurs ainsi que leur capacité de tenir compte d'une inflation plus rapide, de la mobilité accrue des employés, de la participation plus élevée des femmes à la population active et de l'évolution des structures familiales. Cette voie de la réforme est jalonnée par le rapport du Groupe de travail fédéral sur la politique de revenu de retraite, publié en 1979, par la Conférence nationale sur les pensions tenue au printemps de 1981 et par d'autres rapports tels que ceux de commissions royales en Ontario et en Nouvelle-Écosse, du gouvernement de la Colombie-Britannique, du groupe d'étude des pensions du gouvernement du Québec et du Conseil économique du Canada. Le secteur des pensions, les milieux d'affaires, le monde du travail, les groupes féminins et les universitaires ont également apporté une contribution importante à la compréhension du système de revenu de retraite et de ses problèmes.

Nécessité d'une réforme

Il est reconnu que le système de pension, bien que fondamentalement sain, laisse à désirer sur plusieurs points. Les lacunes suivantes ont été décelées dans les régimes d'employeur:

- L'inflation réduit la valeur des pensions privées.
- Nombre d'employés n'ont pas accès à un régime d'employeur ou n'ont pas la possibilité d'accumuler une épargne-retraite suffisante.
- Bien des participants à des régimes ne reçoivent finalement qu'un faible revenu de retraite, souvent après de longues années de travail, parce qu'ils ne restent pas assez longtemps chez un employeur pour que les prestations leur soient dévolues.

- Même quand les employés mobiles ont des droits de pension dévolus, ces derniers ne sont généralement pas transférables quand ils changent d'emploi, et les pensions différées perdent de leur valeur avec l'inflation.

- Les femmes sont touchées par l'absence générale de bonnes prestations de survivant. Celles qui sont sur le marché du travail ont moins de chances que les hommes de bénéficier d'un régime de pension.

Les programmes publics de pensions ne sont pas eux non plus sans défauts. Voici certaines de leurs principales lacunes:

- Le revenu fourni aux personnes âgées vivant seules par la pension universelle de sécurité de la vieillesse (SV) et par le supplément de revenu garanti (SRG) lié au revenu est trop faible par rapport au revenu garanti aux couples âgés.

- Le Régime de pensions du Canada (RPC) et le Régime de rentes du Québec (RRQ) qui lui est parallèle, considèrent les conjoints comme des personnes à charge des cotisants, sur le plan des prestations. Cela ne reflète plus les réalités de la société contemporaine.

- Le financement du RPC et du RRQ ne repose pas sur des dispositions satisfaisantes à long terme.

Sur un plan plus général, on convient que les Canadiens ne sont pas assez bien informés sur leurs régimes publics et privés de pensions et sur la façon de les utiliser pour préparer leur retraite.

Approche de la réforme

Le gouvernement fédéral a répondu à ces problèmes en exposant des propositions de réforme dans son Libre vert de décembre 1982, *De meilleures pensions pour les Canadiens*. Ce Livre vert énonçait trois principes de réforme:

- Les Canadiens âgés doivent se voir garantir un revenu minimum raisonnable.

- Les possibilités et dispositions offertes aux Canadiens pour prévoir leur retraite doivent être équitables.

- Les Canadiens doivent être en mesure d'éviter une perturbation grave de leur niveau de vie à la retraite.

Les propositions du Livre vert ont été déférées au Groupe de travail parlementaire sur la réforme des pensions, qui a évalué le système canadien de revenu de retraite et entendu de nombreux témoins. Dans son rapport de décembre 1983 à la Chambre des communes, le Groupe de travail recommandait des modifications de la Sécurité de la vieillesse, du Supplément de revenu garanti, des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec, des régimes de pensions d'employeur et de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Ayant examiné ce rapport, le gouvernement veut maintenant donner suite à ces propositions.

Le gouvernement présentera un projet de loi augmentant le SRG pour les pensionnés vivant seuls et les bénéficiaires d'une pension partielle de SV. La *Loi sur les normes des prestations de pension* (LNPP) sera modifiée afin de renforcer les exigences minimales imposées aux régimes privés de pensions. Pour promouvoir une réglementation uniforme des régimes d'employeur, le gouvernement discutera dès que possible de ces propositions avec les provinces. Des changements détaillés et complets de la *Loi de l'impôt sur le revenu* sont proposés afin d'améliorer l'aide fiscale offerte aux Canadiens pour se constituer de meilleures pensions.

En ce qui concerne le RPC, un large appui est accordé au partage des droits de pension entre les conjoints, au maintien des prestations de survivant en cas de remariage et au relèvement des gains ouvrant droit à pension au niveau du salaire moyen dans l'industrie d'ici trois ans. Le gouvernement présentera un projet de loi à cette fin dès que les provinces auront donné leur accord.

Les propositions du Groupe de travail visant à modifier les prestations de survivant et d'invalidité du RPC, à changer le mode de financement du régime et à instaurer une pension de personne au foyer, représentent des changements importants. Il faut plus de temps aux pouvoirs publics pour évaluer ces propositions et les solutions de rechange, qui sont complexes et risquent de se révéler coûteuses. Le gouvernement fédéral se propose d'aborder avec les provinces cette année ces questions et d'autres points relatifs au RPC.

Extension des régimes obligatoires de retraite

Quant le RPC et le RRQ ont été établis, ils n'avaient pas pour objet de garantir, en conjonction avec la SV, que tous les Canadiens pourraient maintenir leur niveau de vie à la retraite. On laissait un écart à combler par les régimes de retraite d'employeur et l'épargne individuelle. Une question importante posée par le Livre vert était de savoir si cet écart devait être réduit par une extension des mécanismes obligatoires de retraite ou s'il était suffisant d'améliorer les possibilités d'épargne volontaire. Le gouvernement reste convaincu qu'il faut maintenir l'équilibre entre les mécanismes obligatoires et volontaires – un équilibre dans lequel les régimes de pensions d'employeur et l'épargne individuelle continuent de jouer un rôle essentiel.

Les améliorations proposées dans le plan d'action contribueront sensiblement à éliminer les lacunes du système actuel. Le gouvernement estime qu'une réforme des pensions offertes par les employeurs, jointe à des modifications des régimes publics de pension et à une aide fiscale plus équitable, plus généreuse et plus souple, devrait permettre aux Canadiens d'avoir de bien meilleures pensions.

Le gouvernement est résolu à assurer une amélioration des prestations et du champ des pensions suffisante pour que tous les Canadiens aient un revenu de retraite adéquat. Il s'engage donc à suivre de près la réaction des provinces et du secteur privé aux propositions de réforme des pensions et est disposé à discuter avec eux de la nature et du calendrier d'application de toute autre mesure qui pourrait être nécessaire.

Mise en œuvre de la réforme nationale des pensions

Le système de pension relève à la fois du gouvernement fédéral et des provinces. Le droit de la famille et le droit de propriété sont du ressort des provinces. Ces dernières réglementent plus de 14,000 régimes de pensions d'employeur comptant trois millions et demi de participants, le gouvernement fédéral plus de 600 régimes d'employeur visant 400,000 fonctionnaires et 600,000 employés du secteur privé. Il est également responsable de la pension de Sécurité de la vieillesse, du Supplément de revenu garanti et de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. La responsabilité du Régime de pensions du Canada est partagée entre les autorités fédérales et provinciales. Pour modifier le RPC, il faut le consentement des deux tiers des provinces représentant les deux tiers de la population; le Québec régit son Régime de rentes, qui est parallèle au RPC.

La réforme des pensions doit être entreprise par tous les gouvernements si l'on veut qu'elle bénéficie uniformément à tous les Canadiens. Le gouvernement fédéral poursuivra ce but en discutant avec les provinces des changements des normes de pensions et du Régime de pensions du Canada. Il agira dans son domaine de compétence en présentant des projets de loi sur le supplément de revenu garanti, les normes applicables aux régimes d'employeur relevant de la compétence fédérale et la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Il demandera aussi au Parlement de modifier la loi régissant le Régime de pensions du Canada dès que les provinces auront donné leur assentiment.

Chapitre 2

Relèvement des normes minimales de pensions privées

Une importante réforme des normes minimales applicables aux régimes privés de pensions sera présentée au Parlement par une modification de la *Loi sur les normes des prestations de pension* (LNPP). Pour promouvoir l'uniformité de la réglementation dans tout le Canada, le gouvernement fédéral consultera auparavant les gouvernements provinciaux.

Les nouvelles normes de la LNPP viseront à accroître le revenu de retraite et à en assurer une répartition plus équitable. Elles obligeront aussi à modifier la structure des prestations de la plupart des régimes de pensions ainsi que les pratiques administratives. Les promoteurs de régimes et les participants auront besoin d'un certain temps pour déterminer la meilleure façon d'absorber les hausses de coûts. Une entrée en vigueur des changements prévue pour le 1er janvier 1987 au plus tard leur laissera assez de temps pour s'adapter.

Protection contre l'inflation

La clé de l'amélioration des normes minimales de pension, dans les régimes privés, est une protection obligatoire contre l'inflation. En l'absence d'une telle mesure, une dévolution plus rapide, des prestations de survivant et d'autres améliorations peuvent s'avérer inefficaces. En effet, même avec une inflation modérée, le pouvoir d'achat des pensions peut être sensiblement réduit avec le temps.

Les critiques adressées aux régimes privés ces dernières années ont souvent porté sur la protection insuffisante contre l'inflation. Les représentants du secteur privé ont souligné que beaucoup de promoteurs de régimes offraient maintenant une protection appréciable aux pensionnés par les relèvements occasionnels des prestations. Un certain nombre de gros employeurs rajustent les prestations chaque année, d'environ 40 pour cent de la hausse de l'Indice des prix à la consommation (IPC) en moyenne. La protection demeure cependant insuffisante et inégale selon les régimes.

Les changements proposés de la LNPP s'appliqueront aux régimes à prestations déterminées, qui prévoient un montant spécifié de pension. Les pensions futures et les pensions différées acquises après la date d'entrée en vigueur de la législation devront être rajustées chaque année de 60 pour cent de la hausse de l'IPC. Le rajustement maximal annuel sera de 8 pour cent. Cette exigence s'appliquera aussi aux rentes souscrites par des régimes à cotisations définies, qui versent la pension que permettent d'acheter les fonds accumulés. Les promoteurs de régimes ou les assureurs qui, de l'avis du surintendant des Assurances, offrent une protection équivalente ou

meilleure au moyen d'une formule différente pourront continuer à l'utiliser, même si elle produit une protection différente une année donnée. Certains promoteurs de régimes, par exemple, utilisent une formule d'intérêt excédentaire pour apporter des rajustements ponctuels aux pensions; ils pourraient vouloir l'incorporer aux conditions de leur régime.

Le Groupe de travail a recommandé que les pensions futures et les pensions différées soient relevées chaque année de la hausse de l'IPC diminuée de 2.5 pour cent, sous réserve du moins élevé de deux plafonds. Le premier serait un indicateur financier basé sur le taux annuel de rendement d'un portefeuille d'avoirs représentatifs. Le deuxième plafond serait un indicateur de la capacité contributive de l'économie. Les plafonds n'étaient cependant pas précisés dans tous leurs détails, de sorte qu'une élaboration plus poussée serait nécessaire. Le gouvernement a choisi sa proposition parce qu'elle constitue une solution plus simple, ne nécessitant pas de nouvelle étude exhaustive.

Le gouvernement ne propose pas que les promoteurs de régimes soient obligés de rajuster les prestations déjà acquises, ou en cours de versement, au titre de l'inflation future. Le Groupe de travail recommandait que les mesures de protection contre l'inflation ne soient pas rétroactives. Le gouvernement est d'accord, mais il invite instamment les promoteurs de régimes à accorder des rajustements aux pensionnés et aux bénéficiaires de pensions différées, quand les finances du régime le permettent.

Mobilité, dévolution et transférabilité

Une main-d'œuvre mobile est indispensable à la croissance économique du Canada; il faut pour cela que les cotisations versées à des régimes de pensions permettent d'acquérir un revenu de retraite convenable. Un système qui permet à l'employé de transférer ses droits de pension lorsqu'il change d'employeur facilitera la mobilité de la main-d'œuvre et contribuera au bien-être individuel. Pour atteindre ces objectifs, le gouvernement propose d'apporter les changements suivants à la LNPP:

- Les prestations liées aux cotisations de l'employeur et à celles des employés seront dévolues à ces derniers après deux ans de participation au régime. Les prestations dévolues seront immobilisées jusqu'au moment de la retraite. Cela s'appliquera uniquement aux prestations acquises après l'entrée en vigueur de la législation. Ces règles de dévolution sont supérieures à la norme actuelle de dévolution après dix ans de service et l'âge de 45 ans.

- Les employés ayant des droits de pension dévolus auront le choix entre les solutions suivantes, s'ils quittent l'employeur avant la retraite:

  i) Ils pourront transférer la valeur intégrale des prestations dévolues à un Compte enregistré de pension (CEP), où les fonds seront immobilisés (voir le document sur l'*Aide fiscale améliorée à l'épargne-retraite*) ou au régime de leur nouvel employeur si celui-ci y consent.

ii) Ils pourront laisser leurs droits de pension auprès de leur ancien employeur puisqu'une prestation différée indexée sera disponible à la retraite.

iii) Ils pourront transférer leurs propres cotisations augmentées des intérêts à un CEP tout en laissant chez leur ancien employeur une pension partielle différée indexée.

Si le régime de pension de l'ancien employeur n'est pas entièrement capitalisé, la somme forfaitaire mentionnée à l'option (i) sera rajustée en conséquence. Le rajustement est nécessaire pour éviter que le montant forfaitaire transféré ne dépasse la réserve détenue pour le compte de l'employé. S'il n'y avait pas de rajustement, les employés qui changent d'emploi pourraient être favorisés par rapport à ceux qui restent. Le montant forfaitaire rajusté qui pourra être transféré sera appelé «valeur terminale» de la pension.

Quand l'employé aurait une pension terminale inférieure à un minimum, par exemple $2,000, l'employeur pourrait l'obliger à choisir l'option (i) pour ne pas avoir à administrer une multitude de pensions différées d'un très faible montant. Cependant, si l'employeur exerçait ce droit, le montant forfaitaire transféré à l'employé ne serait pas réduit même si le régime n'était pas entièrement capitalisé.

Les fonds transférés d'un régime de pension réglementé au niveau fédéral à un CEP seront généralement assujettis aux mêmes normes que les régimes à cotisations définies sous le régime de la LNPP. En particulier, les normes proposées en matière d'immobilisation des cotisations, de prestations de survivant, d'égalité es prestations pour les hommes et les femmes et de protection contre l'inflation ppliqueront.

promoteurs de régimes devront payer un intérêt, au moins égal au taux mini- basé sur une formule établie par règlement, sur les cotisations accumulées articipants à un régime à prestations déterminées qui cessent leurs fonc- Par exemple, on pourrait obliger le promoteur du régime à payer un intérêt l'intérêt sur les comptes sans chèques ou sur un certain portefeuille d'obli- à long terme. La formule choisie garantira aux employés un rendement sur urs cotisations comparable à celui des autres formes d'épargne. Aucun intérêt minimal n'est imposé à l'heure actuelle.

- Les administrateurs de régimes devront informer l'administration du RPC si une pension différée n'est pas réclamée dans les six mois suivant l'âge normal de la retraite. L'administration du RPC essaiera alors de retrouver le prestataire et lui suggérera de communiquer avec son ancien employeur. Cette méthode sera probablement aussi efficace qu'un registre central qui permettrait de retracer les bénéficiaires de pensions différées et leurs anciens employeurs. Elle sera toutefois moins lourde pour les employeurs et l'administration du RPC.

Le Groupe de travail proposait aussi d'obliger les employeurs à financer au moins 50 pour cent des prestations dévolues, mais seulement à la retraite. Cette proposition n'aurait cependant guère eu d'effet pratique pour l'accroissement des revenus de pen-

sion et aurait imposé un fardeau inutile aux promoteurs et administrateurs de régimes. Le gouvernement n'y donnera donc pas suite.

De meilleures pensions pour les femmes

Pour améliorer les pensions des femmes, le gouvernement apportera plusieurs modifications à la LNPP.

- Les prestations de survivant ne seront pas arrêtées si le bénéficiaire se remarie.

- Les prestations de survivant après la retraite devront prendre la forme d'une rente réversible. C'est-à-dire que les pensions versées par des régimes à prestations déterminées et les rentes viagères découlant de régimes à cotisations définies seront maintenues à au moins 60 pour cent après le décès du premier conjoint, sauf entente mutuelle sur une autre forme de paiement. Actuellement, bien des régimes de pensions ne prévoient pas de prestation de survivant. Ils n'y sont d'ailleurs pas obligés d'après la plupart des lois sur les normes de pensions.

- Des prestations de survivant avant la retraite seront requises. Elles seront égales à la somme forfaitaire que la personne décédée aurait reçue si elle avait changé d'employeur (valeur terminale), à concurrence d'une pension immédiate de survivant de 60 pour cent. Cela signifie que les survivants relativement jeunes (en général de moins de 60 ans) recevront un paiement forfaitaire qu'ils pourront laisser dans le régime ou transférer à un CEP. Les survivants plus âgés recevront une pension immédiate de survivant ou l'équivalent. Si le régime offre déjà une pension de survivant, les survivants pourraient choisir cette pension au lieu de recevoir la valeur terminale sous forme forfaitaire. Une assurance équivalente pourrait être utilisée par l'employeur pour répondre à l'exigence de prestations de survivant dans le régime de pensions.

  Ce changement diffère de la recommandation du Groupe de travail, qui proposait que le conjoint d'un participant qui décède avant la retraite reçoive la valeur terminale entière de la pension du décédé. Cela entraînerait une iniquité entre les survivants dont le conjoint est décédé juste avant la retraite ou juste après; dans ce dernier cas, il ne recevrait qu'une pension de 60 pour cent.

- Les droits de pension et les pensions déjà en vigueur seraient partagés également entre les conjoints en cas de rupture du mariage, sauf décision contraire des tribunaux ou des conjoints eux-mêmes. Une rupture du mariage selon la LNPP serait, comme aux fins du RPC, un divorce, une séparation d'une durée suffisante ou la dissolution d'un rapport de concubinage. Le promoteur du régime n'aura pas à déterminer le partage à faire ni à subir d'obligations supplémentaires.

- Les prestations de pension seront égales pour les employés hommes et femmes qui prennent leur retraite dans des situations identiques. La Loi canadienne sur les droits de la personne interdit déjà les prestations inégales. De plus, les régimes de pensions d'employeur à prestations déterminées, qui intéressent 94 pour cent de tous les participants, et les programmes publics de pensions ne font

aucune différence entre hommes et femmes au niveau des prestations de retraite. Le gouvernement souscrit à ce principe mais est conscient des conséquences que cela aurait pour les régimes de pensions à cotisations définies, les régimes d'épargne individuels et certains aspects des régimes à prestations déterminées. Le gouvernement établira donc un comité consultatif formé d'experts et de représentants du grand public, pour faire des recommandations sur la meilleure façon de mettre en œuvre la proposition.

Participation obligatoire

Pour répondre à la préoccupation générale selon laquelle le champ des régimes de pensions d'employeur est insuffisant, la participation aux régimes sera rendue obligatoire pour les employés à temps plein et à temps partiel lorsqu'un régime de pension existe pour un groupe professionnel particulier. Les employés réguliers à temps partiel ne pourront plus être exclus parce qu'ils ne travaillent pas à temps plein.

- Les employés à temps plein faisant partie du groupe visé qui ont au moins une année de service seront tenus d'adhérer au régime de pension à 25 ans. Ceux qui avaient choisi de ne pas y adhérer auront de nouveau la possibilité de le faire.

- Les employés réguliers à temps partiel faisant partie du groupe visé et qui ont au moins trois années de service seront tenus d'adhérer au régime à 25 ans, à condition d'accomplir au moins 50 pour cent de la période normale de travail. Les employés à temps partiel qui répondent déjà à ces exigences auront eux aussi la possibilité d'adhérer au régime.

Information et droits des employés

La LNPP exigera que les participants aux régimes et leur conjoint soient informés des droits de pension acquis et des cotisations accumulées chaque année. Les employés auront également accès à des renseignements actuariels et financiers sur leur régime. L'information sur les prestations de chaque employé et sur la situation financière du régime devra être facilement accessible aux agents autorisés du participant ou de son conjoint. Des renseignements financiers devront aussi être communiqués aux agents négociateurs. Beaucoup de Canadiens s'inquiètent du fait qu'ils ne connaissent pas assez bien les régimes publics et privés de pensions; les nouvelles exigences de divulgation répondent à ces préoccupations.

Une participation active au régime permettra également d'accroître l'information des participants. La LNPP obligera les promoteurs à admettre des représentants des participants au régime dans un comité consultatif si une majorité le demande. Pour éviter d'imposer un fardeau excessif aux petits employeurs, cette exigence ne s'appliquera qu'aux entreprises comptant plus de 300 employés.

Assurance contre la cessation des régimes

Le Livre vert évoquait la possibilité d'instaurer une assurance contre la cessation des régimes, du fait que la réforme des pensions réduirait la marge de manœuvre financière de nombreux promoteurs de régimes. Le gouvernement estime qu'une assurance de ce genre n'est pas nécessaire pour le moment.

Aide fiscale

Le gouvernement propose, dans un autre document budgétaire, un système d'*Aide fiscale améliorée à l'épargne-retraite*. Les améliorations et les avantages peuvent se résumer comme suit:

- Le plafond de cotisation déductible versée par le participant ou en son nom sera de 18 pour cent des gains, à concurrence d'un maximum annuel accru;

- La possibilité de reporter les droits de déduction non utilisés permettra d'asseoir les pensions et l'épargne-retraite sur l'ensemble des gains de la vie active. Des plafonds de déduction plus élevés, combinés à cette nouvelle possibilité de report, permettront à tous les cotisants de mettre plus d'argent de côté pendant leur vie active.

- Les contribuables auront un accès équivalent à l'aide fiscale, peu importe le genre de mécanisme d'épargne-retraite utilisé.

- L'indexation des plafonds de déduction et de prestation en fonction du salaire moyen dans l'industrie permettra au système de s'ajuster automatiquement à l'inflation et à la croissance du niveau de vie moyen.

- L'instauration du CEP – le Compte enregistré de pension individuel auquel les employeurs pourront verser des cotisations qui resteront immobilisées – répondra aux besoins administratifs des petites entreprises et au besoin de transférabilité des employés mobiles.

- Le nouveau système simplifiera la planification et l'administration des pensions.

- Grâce à ces caractéristiques nouvelles, plus de Canadiens seront protégés par un régime de pension et leur revenu de retraite sera plus élevé.

Cette aide fiscale améliorée bénéficiera particulièrement à deux groupes qui, d'après toutes les études sur la réforme des pensions, sont mal lotis à cet égard. Le nouveau système permettra aux personnes travaillant à leur compte et à celles dont le revenu fluctue, en particulier les femmes, de mettre de côté, en bénéficiant d'une aide fiscale, une épargne suffisante pour maintenir leur niveau de vie à la retraite.

Incidence des propositions

Le revenu de pension fourni par les régimes d'employeur du secteur privé pourrait augmenter dans l'ensemble de 20 à 25 pour cent à long terme, tout dépendant des rajustements apportés aux prestations actuelles par les promoteurs de régimes et les participants. Le revenu de pension assuré par les régimes d'employeur du secteur public augmenterait dans une plus faible proportion. Si l'on combine les deux secteurs, le revenu de pension pourrait s'accroître de 15 à 20 pour cent. Ces prestations plus élevées seront réparties plus équitablement.

Tous les participants aux régimes seront mieux protégés contre l'inflation sur les prestations acquises à l'avenir. Les employés ne perdront plus une proportion appréciable de leurs prestations lorsqu'ils changent d'employeur. A la retraite, les employés mobiles auront une pension plus élevée. Les femmes, en particulier, bénéficieront des changements proposés. La protection contre l'inflation est certainement importante pour elles du fait qu'elles vivent en moyenne plus longtemps. Une dévolution et une transférabilité améliorées profiteront aux femmes parce qu'elles ont tendance à être plus mobiles que les hommes. Les participantes à des régimes à cotisations définies profiteront de l'égalité des prestations pour les hommes et les femmes. Enfin, les femmes bénéficieront de la prestation obligatoire de pension de survivant avant et après la retraite ainsi que du partage des droits de pension en cas de rupture du mariage.

Environ un million de Canadiens participent à des régimes de pensions réglementés au niveau fédéral et trois millions et demi à des régimes réglementés à l'échelon provincial. L'effet de ces changements sera évidemment beaucoup plus important si les provinces adoptent des normes analogues dans leur domaine de compétence. Dans ses pourparlers avec les provinces, le gouvernement soulignera les avantages que tous les Canadiens peuvent retirer d'un système de pension réglementé de manière uniforme qui assure une meilleure protection aux femmes, aux employés mobiles, aux conjoints et aux survivants de participants ainsi qu'aux pensionnés eux-mêmes.

Le relèvement des normes minimales de pension entraînera des hausses de coûts pour les régimes d'employeur. La nature et l'ampleur de ces hausses sont difficiles à évaluer à cause de la diversité des 14,000 régimes de pension, et plus, réglementés aux niveaux fédéral et provincial. Une estimation approximative des coûts a été effectuée à l'aide de la méthodologie employée dans le Livre vert et dans l'étude de coût du comité des affaires sur la politique des régimes de retraite. Les résultats sont décrits dans une note technique annexée à ce document. Ils indiquent que les réformes pourraient accroître le coût à long terme de tous les régimes pris dans leur ensemble de 1.1 à 1.5 pour cent de la masse salariale assujettie.

Une hausse du coût des pensions pourrait entraîner plusieurs rajustements, quant à la nature et à la portée des prestations et au partage des coûts entre les employeurs et les employés. Aucun des rajustements susceptibles d'être apportés par les participants et les promoteurs des régimes pour compenser les hausses de coûts n'a été pris en compte dans l'estimation du coût des propositions de réforme. Les estimations pourraient donc être trop élevées pour l'ensemble des régimes de pension. On n'a pas cherché non plus à répartir les augmentations de coûts – entre les participants et les

promoteurs de régimes – de sorte que les estimations de coûts sont des chiffres globaux applicables tant aux employeurs qu'aux employés.

Les modifications de la LNPP n'entreront en vigueur que le 1er janvier 1987 au plus tard. Cela donnera aux participants et aux promoteurs de régimes le temps voulu pour étudier la meilleure façon de s'adapter au relèvement des normes minimales et évitera d'imposer des charges supplémentaires aux employés et aux employeurs jusqu'à ce que l'économie se raffermisse.

Chapitre 3

Renforcement des régimes publics de pensions

L'indexation des pensions publiques leur a permis de suivre la hausse du coût de la vie au cours des années récentes d'inflation. Plusieurs améliorations additionnelles ont cependant été proposées tant pour la pension universelle de Sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti, que pour le Régime de pensions du Canada. Ces changements compléteront les réformes apportées aux normes des régimes d'employeur et contribueront à maintenir l'équilibre entre les régimes public et privé de retraite.

Sécurité de la vieillesse et Supplément de revenu garanti

Le gouvernement augmentera de $50 par mois, en deux étapes – $25 le 1er juillet et $25 le 1er décembre 1984 – le SRG payable aux personnes âgées vivant seules et aux couples dont un seul membre est pensionné. Le SRG est actuellement de $265.60 par mois. Cette hausse portera le revenu garanti aux personnes âgées seules à plus de 60 pour cent du revenu garanti aux couples âgées, conformément aux recommandations de nombreux groupes, des milieux d'affaires, du monde du travail et des associations féminines. Environ 750,000 pensionnés, dont les trois quarts sont des femmes, en bénéficieront. Cette mesure coûtera environ $250 millions en 1984-1985 et à peu près $460 millions par an ensuite

Le gouvernement modifiera aussi le programme de SRG pour assurer le même revenu minimum garanti à tous les bénéficiaires de la SV. Les pensionnés ayant des prestations partielles de SV, principalement les immigrants, n'auront pas un revenu de retraite inférieur au minimum garanti aux autres Canadiens du troisième âge. Cela éliminera les conséquences négatives des pensions partielles qui auraient pu apparaître à cause des nouvelles règles de résidence applicables à la SV. Ces nouvelles règles ont été adoptées en 1977 pour simplifier les dispositions régissant l'admissibilité à la pension, supprimer les iniquités dans le mode d'acquisition des pensions de SV, éviter le problème des règles de tout-ou-rien et intégrer la SV aux pensions versées dans d'autres pays, dans le cadre des ententes internationales sur la sécurité sociale.

D'après la modification proposée, les pensionnés auront droit à des prestations supplémentaires de SRG pour compenser l'insuffisance éventuelle de la pension de SV. Initialement, 3,000 pensionnés bénéficieront de ce changement; leur nombre passera à 25,000 d'ici la fin de la décennie.

Régime de pensions du Canada

Le public appuie largement plusieurs changements du RPC qui assureraient un traitement plus équitable aux conjoints des participants et permettraient d'atteindre le niveau visé de gains assujettis, sans pour autant nuire sensiblement au financement du RPC. On demandera au Parlement d'adopter ces changements dès que l'assentiment des provinces aura été obtenu. Lors des pourparlers avec les provinces, le gouvernement pressera le Québec d'apporter des changements parallèles à son Régime de rentes. Voici les changements proposés:

- Les prestations de survivant ne seront plus arrêtées en cas de remariage.

- Les droits de pension acquis durant le mariage seront partagés à égalité en cas de rupture, à moins que les deux conjoints n'y renoncent par écrit. Le partage de droits actuellement prévu en cas de divorce sera étendu aux séparations (ayant la durée prévue dans la *Loi sur le divorce* comme preuve de rupture du mariage) et aux ruptures de relation de concubinage. De nouvelles méthodes administratives seront instaurées de façon que les parties à un divorce soient informées de la disposition de partage des droits de pension. Le partage des droits se fera sur réception de la demande qui suivra.

  Grâce à ces changements, les conjoints seront assurés de recevoir leur juste part des prestations du RPC.

- Le partage égal des droits de pension deviendra également automatique lorsque le plus jeune des conjoints arrivera à 65 ans. Chacun des conjoints aura des prestations de retraite en propre, pour tenir compte de sa contribution au mariage.

- La formule de relèvement du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension sera modifiée de manière à atteindre le salaire moyen d'ici le 1er janvier 1987. La formule existante permettrait probablement d'atteindre cet objectif dans le même délai, mais cette proposition garantira le résultat.

Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social commencera cette année à envoyer aux cotisants du RPC des relevés périodiques des prestations acquises et des cotisations accumulées, ainsi qu'une description du RPC. D'autres renseignements sur certains aspects du système de pension seront également fournis. Beaucoup de Canadiens se disent actuellement mal renseignés sur leur système de pension. Joints aux nouvelles dispositions de divulgation prévues dans la *Loi sur les normes des prestations de pension* fédérale, ces relevés du RPC aideront les cotisants à mieux planifier leur retraite.

Les améliorations prévues du maximum des gains ouvrant droit à pension, des prestations de survivant et de partage des droits de pension auront des répercussions mineures sur les dépenses du RPC à court terme. À long terme, elles accroîtront les dépenses d'environ 0.15 pour cent des gains cotisables.

Le Groupe de travail parlementaire avait recommandé une refonte complète des prestations du RPC pour les conjoints, notamment par l'instauration d'une pension de

personne au foyer, une amélioration des prestations d'invalidité, une extension de la période de faible revenu pouvant être omise dans le calcul des prestations et une plus grande flexibilité de l'âge donnant droit aux prestations. Ces propositions sont complexes et nécessitent de plus amples discussions avec les provinces et les autres groupes intéressés avant que des décisions puissent être prises.

Le gouvernement désire particulièrement poursuivre les discussions sur la pension de personne au foyer, proposée par le Groupe de travail, puisqu'un revenu de retraite adéquat est essentiel pour les femmes, notamment celles qui restent au foyer. Le Livre vert suggérait une combinaison de partage des droits de pensions et de prestations de survivant. Le Groupe de travail avait proposé un dosage différent de partage des droits, d'augmentation des prestations de survivant et d'instauration d'une pension de personne au foyer.

Tous ces changements proposés des prestations du RPC seront étudiés avec les provinces cette année.

Enfin, le gouvernement entamera aussi des pourparlers avec les provinces sur la possibilité d'accroître les cotisations pour financer les prestations actuelles du RPC et toute amélioration future. Le Livre vert indiquait que les paiements de prestations déjà promises dans le cadre du RPC et du RRQ, devraient passer de 3.6 pour cent des gains cotisables à environ 6 pour cent vers la fin du siècle, puis à un niveau de 8 à 10 pour cent d'ici une quarantaine d'années. Bien que les taux de cotisation puissent rester à 3.6 pour cent pendant environ 20 ans, un relèvement pourrait être souhaitable avant cette date, même s'il n'est pas indispensable pour financer les prestations actuelles. Cela atténuerait l'effet d'une majoration relativement forte à la fin du siècle. Le gouvernement travaillera avec les provinces à l'élaboration d'un barème approprié de cotisation, en portant une attention particulière à la proposition du Groupe de travail recommandant un financement par répartition pour le régime actuel et la prise en compte intégrale de toute amélioration des prestations. Le gouvernement s'occupera également de la question d'accès des gouvernements du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest aux fonds du RPC.

Chapitre 4

Le moment d'agir

Le moment est venu d'entreprendre la réforme des pensions. Des consultations approfondies ont eu lieu depuis quelques années sur le sens que devrait prendre la réforme, jusqu'au rapport présenté en décembre 1983 par le Groupe de travail parlementaire. La réforme peut maintenant passer à l'étape législative, grâce au large consensus obtenu sur nombre de questions.

Le Plan d'action et ses effets

On convient généralement que le système de pensions est fondamentalement sain mais qu'il a besoin de certaines améliorations. Trop de personnes âgées vivant seules souffrent d'un revenu insuffisant. Les régimes d'employeur devraient être accessibles à un plus grand nombre de Canadiens. Même les participants actuels à ces régimes n'ont souvent qu'un faible revenu de pension à cause des insuffisances des règles de dévolution, de transférabilité et de protection contre l'inflation. Les femmes, en particulier, souffrent de ces lacunes, ainsi que de l'absence de prestations de survivant et de partage des droits de pension.

La réforme globale décrite dans ce document permet d'agir pour corriger ces problèmes dans les domaines de compétence fédérale. Elle propose aussi une action commune avec les provinces, dès que possible, dans les secteurs de compétence partagée. Tout d'abord, le SRG sera augmenté de $50 par mois pour les personnes âgées vivant seules et les prestations seront augmentées pour les bénéficiaires d'une pension partielle de SV. La *Loi sur les normes des prestations de pension* fédérale sera modifiée pour obliger les régimes à rajuster les pensions futures en fonction de l'inflation, pour mieux protéger les travailleurs qui changent d'emploi et pour assurer de meilleures pensions aux femmes. Le champ des régimes d'employeur sera élargi par la participation obligatoire prévue dans la LNPP et par une amélioration de l'aide fiscale. Pour promouvoir l'uniformité des normes de pensions pour tous les Canadiens assujettis à la législation fédérale ou provinciale en la matière, on demandera aux provinces d'adopter des changements analogues. Pour le RPC, le gouvernement demandera au Parlement d'étendre le partage des droits de pension, de mettre fin à la cessation des prestations de survivant en cas de remariage et de hausser les gains ouvrant droit à pension au niveau du salaire moyen. Ces changements jouissant d'un large appui, les provinces devraient les approuver dans un proche avenir.

D'autres changements du RPC seront également étudiés avec les provinces cette année. Les discussions porteront sur les changements des prestations de conjoint – notamment la possibilité d'instaurer une pension de personne au foyer – sur la

période de faible revenu pouvant être omise dans le calcul des prestations, sur les prestations d'invalidité, sur l'âge d'admissibilité aux prestations de retraite et sur les taux de cotisation.

Le Plan d'action du gouvernement pour la réforme des pensions bénéficiera à peu près à tous les Canadiens. Le revenu de retraite de nombreux pensionnés et survivants sera plus élevé. Les prestations seront réparties de manière plus équitable, puisque le revenu de pension augmentera pour les pensionnés participant à des régimes qui ne prévoient pas actuellement de protection satisfaisante contre l'inflation, pour les employés qui changent souvent d'employeur, pour les conjoints des cotisants (et en particulier les survivants) et pour les travailleurs à temps partiel.

L'instauration du Compte enregistré de pension ainsi que des plafonds plus équitables, plus généreux et plus souples d'aide fiscale aideront un nombre beaucoup plus considérable d'individus et de couples à épargner en vue de leur retraite. Les personnes travaillant à leur compte et celles dont le revenu fluctue – en particulier celles qui quittent le marché du travail pendant un certain temps – devraient en bénéficier tout particulièrement.

Les femmes profiteront des changements de la LNPP et de l'aide fiscale, ainsi que du partage des droits dans le cadre du RPC et du RRQ. Les autres améliorations proposées du RPC en vue de mieux protéger les conjoints seront également avantageuses pour les femmes.

En même temps que les avantages, il faut souligner les effets d'une réforme des pensions sur l'économie. La principale incidence à court terme correspondra aux cotisations supplémentaires qui devront être versées aux régimes de pensions d'employeur. Cet effet sera modéré et ne perturbera pas la croissance économique. L'augmentation potentielle des coûts à long terme devrait représenter pas plus d'un pour cent du revenu total du travail dans l'économie et moins d'un demi pour cent du Produit national brut. À long terme, la hausse des cotisations de pension pourrait promouvoir dans une certaine mesure l'expansion économique en accroissant l'épargne disponible pour l'investissement privé. De plus, l'amélioration des règles de dévolution et de transférabilité pourrait stimuler la mobilité de la main-d'œuvre, facilitant ainsi une meilleure adéquation entre les travailleurs et les emplois.

Conclusion

Le Plan d'action pour la réforme des pensions est un ensemble équilibré de mesures visant à améliorer les régimes publics de pensions tout en permettant aux régimes d'employeur et à l'épargne volontaire individuelle de continuer à jouer un rôle essentiel dans le système canadien de revenus de retraite. Les changements proposés sont pratiques et abordables; ils devraient contribuer à fournir aux Canadiens actifs une meilleure protection en matière de pension. D'autres mesures seront envisagées au besoin pour assurer à tous les Canadiens un revenu de retraite adéquat. Le Plan d'action est l'aboutissement de toutes les années d'étude et d'évaluation qui viennent d'être consacrées au système de pension. C'est le moment de commencer à édifier de meilleures pensions pour les Canadiens.

Annexe

Note technique: Répercussions financières des améliorations de la Loi sur les normes des prestations de pension.

La meilleure façon d'évaluer les répercussions financières des améliorations proposées consisterait à estimer ces effets pour chacun des 600 régimes et plus qui sont assujettis à la LNPP fédérale et des 14,000 régimes et au-delà qui relèvent de la compétence provinciale à l'aide d'hypothèses et de méthodes convenables, conformes aux pratiques professionnelles normales. Cela n'étant pas possible, toutefois, il a fallu recourir à des agrégats et à des moyennes qui ne peuvent refléter parfaitement la diversité des formules de prestations de base, des exigences de cotisation et des caractéristiques d'âge, de sexe, de revenu et de rotation des employés visés.

Pour permettre de faire des estimations pour les quelques 14,000 régimes de pensions du secteur privé, on a élaboré un modèle composé de régimes types, à l'aide de moyennes établies à partir des données de Statistique Canada, pour chacune des cinq grandes catégories de régimes. On a établi le coût des cinq régimes types, conformément aux méthodes actuarielles normales, d'après les normes antérieures et postérieures à la réforme. La différence représente le coût à long terme de toutes les propositions de réforme des pensions. La même méthodologie générale avait été utilisée dans le Livre vert et dans l'étude de coût du Comité des affaires sur la politique des régimes de retraite (CAPRR).

Les coûts estimatifs à long terme et les hausses possibles qui sont indiquées ci-après devraient être représentatifs des coûts effectifs auxquels devront faire face les promoteurs de régimes et les participants. Cependant, comme on a utilisé cinq régimes types plutôt que les 14,000 régimes existant réellement, les hausses effectives de coûts ne seront pas nécessairement celles indiquées pour chaque régime particulier. De plus, la distinction faite entre les cotisations à court terme et les coûts moyens à long terme signifie que l'effet de la réforme sur les ressources financières d'un employeur particulier ou les cotisations des employés ne sera pas forcément identique aux estimations de coûts indiquées. Cela s'applique tout particulièrement aux régimes assurant une protection partielle contre l'inflation qui n'était pas déjà capitalisée.

Beaucoup de promoteurs rajustent leur régime en fonction de l'inflation au moyen de leurs ressources générales, tandis que d'autres les financent dans le cadre du régime. D'autres encore ne font aucun rajustement au titre de l'inflation. Étant donné que les hausses de coûts entraînées par les propositions de réforme sont liées principalement à la protection contre l'inflation, la hausse observée pour un régime particulier dépendra beaucoup de la protection déjà assurée à ce titre.

De plus, les promoteurs de régimes ont une certaine latitude dans l'établissement des cotisations – pour financer le coût du régime. Par exemple, si la caisse de retraite obtient un rendement élevé sur ses placements au cours de l'année, les cotisations peuvent être plus faibles, même si les engagements réels n'ont pas changé. Ou encore, un employeur peut faire varier le rythme d'accumulation des avoirs du régime; les changements de cotisations ne correspondent pas à des changements de coûts. De même, les effets de la réforme des pensions sur les cotisations requises à court terme pourraient différer sensiblement des augmentations de coûts à long terme. Par exemple, pour un promoteur d'un régime qui relevait périodiquement les prestations d'après une méthode de répartition, continuer cette pratique tout en capitalisant les coûts pourrait agumenter le niveau des cotisations. Sur une certaine période, cependant, il faut que les cotisations correspondent aux engagements.

On a estimé deux ensembles de coûts pour chaque catégorie de régime de pension (représentée par le régime type) en fonction des conditions actuelles des régimes – en supposant, dans un cas, que les prestations de pension étaient déjà rajustées chaque année pour assurer une protection partielle contre l'inflation et, dans l'autre cas, qu'aucun rajustement ne serait apporté. Cette méthode oblige à utiliser un modèle actuariel, des hypothèses actuarielles et économiques et des caractéristiques de groupes d'employés. Pour montrer la sensibilité des hausses de coût aux hypothèses économiques de base, en particulier en matière d'inflation à long terme, on a élaboré deux séries d'estimations, l'une à partir des hypothèses du Livre vert (inflation de 3 pour cent, hausse des salaires de 5 pour cent, rendement de 6.5 pour cent sur les placements des régimes), l'autre au moyen des hypothèses de l'étude de coût CAPRR (inflation de 6 pour cent, hausse des salaires de 7.5 pour cent, rendement de 8.5 pour cent). Les hausses de coûts ne sont pas extrêmement sensibles aux hypothèses et aux méthodes actuarielles particulières choisies.

Les coûts combinés des employeurs et des employés, exprimés en pourcentage de la masse salariale, sont présentés au tableau 1 pour les cinq régimes types.

Le tableau révèle que le coût à long terme des cinq régimes types varie considérablement, allant de 1.9 pour cent pour les régimes à prestations forfaitaires non rajustées (avec les hypothèses économiques du CAPRR) à 8.4 pour cent des gains cotisables pour les régimes de moyenne des dernières ou des meilleures années prévoyant une protection contre l'inflation (d'après les hypothèses économiques du Livre vert). Le tableau montre aussi qu'une protection continue contre l'inflation peut accroître sensiblement les coûts à long terme. Par exemple, d'après les hypothèses économiques du CAPRR, le coût des régimes contributifs à moyenne des dernières ou des meilleures années serait de 6.9 pour cent des gains cotisables sans indexation et de 8.0 pour cent avec une indexation partielle. De plus, le tableau indique que les hypothèses économiques du CAPRR ont pour effet d'abaisser les coûts par comparaison avec celles du Livre vert – dans une large mesure à cause de taux d'inflation et d'intérêt plus élevés, pris pour hypothèse, qui réduisent les coûts du régime pour le promoteur.

On a ensuite estimé les coûts entraînés par les changements de la LNPP, en supposant qu'aucun rajustement ne serait apporté aux prestations de base en réaction à la réforme des pensions. La hausse maximale possible de coûts attribuable aux propositions est donc le coût après la réforme, moins le coût avant la réforme indiqué

Tableau 1

Coûts à long terme, avant la réforme, des régimes du secteur privé en pourcentage de la masse salariale cotisable[1]

Type de régime	Hypothèses du Livre vert		Hypothèses du CAPRR	
	Sans indexation ponctuelle	Avec indexation ponctuelle partielle	Sans indexation ponctuelle	Avec indexation ponctuelle partielle
	(en pourcentage)			
Cotisations définies	7.3	7.3	7.6	7.6
Prestation déterminées:				
Prestations forfaitaires[2]	2.4	3.6	1.9	3.3
Moyenne carrière[2]	5.7	8.0	4.6	7.5
Moyenne dernières ou meilleures années				
Contributif	7.8	8.4	6.9	8.0
Non contributif	5.4	5.9	4.7	5.5
Ensemble des régimes	4.9	6.0	4.2	5.7

[1] La méthodologie de base est décrite dans la note n° 2 consacrée au coût de la réforme des régimes de pensions d'employeur qui accompagnait *De meilleures pensions pour les Canadiens*.

[2] L'indexation partielle est un rajustement des droits de pension des participants actifs à raison de 70 pour cent de la variation du salaire moyen.

précédemment, en supposant d'abord que les régimes ne prévoient aucune indexation et, ensuite, qu'ils assurent une protection partielle contre l'inflation. Les hausses sont indiquées au tableau 2 pour les régimes types.

Le tableau 2 montre que l'amélioration des régimes d'employeur pourrait accroître de 1.1 à 1.5 pour cent de la masse salariale le coût de tous les régimes du secteur privé pris dans leur ensemble. La gamme des hausses possibles est toutefois assez large pour les régimes à prestations déterminées, puisqu'elle va de 0.8 pour cent de la masse salariale pour un régime à prestations forfaitaires non rajustées (à l'aide des hypothèses économiques du Livre vert) à 2.6 pour cent pour un régime contributif de moyenne des dernières années (avec les hypothèses économiques du CAPRR). Le tableau montre aussi que les hypothèses du CAPRR entraînent des hausses de coût plus élevées que celles du Livre vert, principalement parce que le taux d'intérêt plus élevé qui accompagne une inflation plus rapide rend moins coûteuses les prestations. Enfin, le tableau montre qu'il faut faire la distinction entre les hausses absolues et les hausses relatives de coûts. Par exemple, avec les hypothèses du CAPPR, la réforme des pensions pourrait accroître de 53 pour cent le coût des régimes à prestations forfaitaires non rajustées, mais cela représente 1.0 pour cent de la masse salariale.

Tableau 2

Hausse des coûts à long terme des régimes du secteur privé due aux propositions de réforme, en pourcentage de la masse salariale cotisable

Types de régimes	Hypothèses du Livre vert		Hypothèses du CAPRR	
	Sans indexation ponctuelle	Avec indexation ponctuelle partielle	Sans indexation ponctuelle	Avec indexation ponctuelle partielle
	(en pourcentage)			
Cotisations définies	0.5	0.5	0.4	0.4
Prestations déterminées:				
Prestations forfaitaires	0.8	0.9	1.0	1.1
Moyenne carrière	1.2	1.3	1.5	1.8
Moyenne dernières ou meilleures années				
Contributif	1.8	1.4	2.6	1.9
Non contributif	1.9	1.6	2.5	2.0
Ensemble des régimes	1.2	1.1	1.5	1.4

Les hausses estimatives de coûts, dans le cas des régimes à prestations forfaitaires ou de moyenne de la carrière, sont un peu plus élevées pour les régimes à indexation partielle que pour ceux qui n'en ont pas. Cela est dû à deux facteurs. On a supposé que les promoteurs de régimes qui indexaient les prestations avant la réforme dépasseraient encore les normes minimales après la réforme. On a donc utilisé un facteur d'indexation plus élevé après la réforme (70 pour cent de l'IPC) que lorsqu'il n'y avait aucune indexation avant la réforme; dans ce dernier cas, on a supposé qu'après la réforme ces régimes relèveraient les prestations de 60 pour cent de la hausse de l'IPC. On a également supposé que les promoteurs de régimes accroîtraient les prestations pour les participants actifs dans le cas de l'indexation partielle. Cela entraîne des prestations de base plus élevées à indexer, par comparaison avec l'absence d'indexation.

Il faut enfin souligner que les estimations précédentes ne tiennent pas compte des hausses de coûts susceptibles de découler des nouvelles exigences de participation obligatoire. Dans certaines industries en particulier, l'augmentation du coût des pensions en pourcentage de la masse salariale pourrait différer sensiblement des estimations précédentes du fait que les exigences de cotisations plus élevées s'appliqueraient à une assiette salariale accrue.

POOR

QUALITY

ORIGINAL